

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

RÉFLEXIONS SUR L'IMPARTIALITÉ
DU
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EN GÉNÉRAL
PLUS SPÉCIALEMENT
EN CAS DE CONFLITS ENTRE ÉTATS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

Paul DAVID

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ (MENTION DE DROIT CIVIL)



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
3, Rue Ferdinand-Fabre, 3

1917

RÉFLEXIONS SUR L'IMPARTIALITÉ
DU
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EN GÉNÉRAL
PLUS SPÉCIALEMENT
EN CAS DE CONFLITS ENTRE ETATS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

RÉFLEXIONS SUR L'IMPARTIALITÉ

DU

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EN GÉNÉRAL

PLUS SPÉCIALEMENT

EN CAS DE CONFLITS ENTRE ÉTATS

THÈSE

POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

PAR

Paul DAVID

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ (MENTION DE DROIT CIVIL)



MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

3, Rue Ferdinand-Fabre, 3

1917



UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

- MM. Brémont**, Doyen, professeur de Droit administratif.
Charmont, professeur de Droit civil.
Chausse, professeur de Droit romain.
Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
Perreau, professeur de Procédure Civile (suppléé).
Moye, professeur de Droit international public.
Rist, professeur d'Économie politique (suppléé).
Morin, professeur de Droit civil.
Bridrey, professeur de Droit romain.
Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Droit criminel (suppléé).
Perrot, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.
Chauvin, professeur suppléant d'Economie politique.
Dubois, chargé des fonctions d'agrégé. (Droit constitutionnel)
Becqué, chargé de cours suppléant de Droit criminel.
Vigié, Doyen honoraire.
Laborde, professeur honoraire.
Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président*.

Brémont.

Valéry.

} *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE A MA MÈRE

A MON FRÈRE
LE DOCTEUR HENRY DAVID

A MES PARENTS

A MES AMIS

P. DAVID.

À TOUS MES MAÎTRES

P. DAVID.

AVANT - PROPOS

Ayant souvent entendu dire par mes Maîtres de la Faculté de droit de Montpellier que les thèses étaient fréquemment des copies, j'ai essayé de composer un travail purement personnel.

Puisse cet effort me valoir toute leur indulgence.

RÉFLEXIONS SUR L'IMPARTIALITÉ
DU
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EN GÉNÉRAL
PLUS SPÉCIALEMENT
EN CAS DE CONFLITS ENTRE ETATS

INTRODUCTION

Comment j'ai été amené à choisir ce sujet

En temps de paix, je ne crois pas qu'une telle question ait pu se poser ; en effet, le droit international public détermine les droits et les devoirs des Etats dans leurs rapports mutuels ; du moment que la paix règne, il est permis de supposer que toutes les règles du droit des puissances sont bien observées ; dès lors, pourquoi se demander si le droit international public est ou doit être impartial ? La paix dénote qu'il n'y a entre les nations aucun froissement, donc tout va bien,

puisque les divers Etats sont contents de leur sort.

Mais la guerre a changé la face des choses ; sans vouloir parler des nations belligérantes, qui, elles, en prenant les armes, démontrent suffisamment qu'elles ont un idéal à défendre ou des représailles à exercer, voyons ce qui se passe chez les nations neutres de l'Europe ou, ce qui s'y passait avant qu'elles rompent les relations avec l'Allemagne, et particulièrement aux Etats-Unis.

Nous avons vu des dommages causés à ces nations, principalement sur mer ; les sous-marins allemands coulaient, même avant la dernière période qui s'est ouverte à la date du 5 février 1916, la plupart des bâtiments naviguant sous pavillon neutre ; en réponse, les gouvernants de ces nations envoyaient des notes, souvent fort longues et fort détaillées, véritables cours de droit international sur la guerre maritime et les droits des neutres ; le point dominant de ces notes paraissait être de prouver au belligérant auquel on les adressait, qu'il avait eu tort de couler tel ou tel navire ; et pour justifier son assertion, l'Etat neutre réclamant cherchait à démontrer qu'il s'appuyait sur le droit international public ; les points de droit étaient examinés impartialement, abstraction faite des amitiés et des sympathies du pays neutre vis-à-vis de tel ou tel groupe de nations belligérantes.

Voilà donc l'importance de l'impartialité qui est

mise en avant très nettement, dans le conflit mondial dont nous sommes les témoins.

Je crois devoir ajouter que la presse gouvernementale américaine a été, jusqu'à la rupture des relations avec l'Allemagne, le modèle du genre de la littérature impartiale du droit international public.

PLAN

Je diviserai ce travail en trois parties.

Dans une première partie, je me demanderai pourquoi le droit international public doit être impartial, c'est à dire que j'examinerai l'importance de l'impartialité en droit international public.

Dans une deuxième partie, j'étudierai la question de savoir si le droit international public peut être toujours impartial.

Enfin, dans une troisième partie, je tâcherai de voir si le droit international public est toujours impartial, et j'examinerai surtout cette question en cas de conflit entre Etats.

CHAPITRE PREMIER

DE L'IMPORTANCE DE L'IMPARTIALITÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

SOMMAIRE

Remarque préalable sur l'impartialité du droit en général ¹

- § I. — Importance de l'impartialité en droit international public. — Deux points de vue : 1° quant aux théories ; application ; 2° quant aux faits ; application.
- § II. — Conditions pour que l'impartialité du droit international public ne soit pas un mythe. — Personnes qui doivent la pratiquer : 1° les commentateurs ; 2° les diplomates.

Avant d'entrer dans le sujet, je veux faire une remarque : à mon avis, il ne faut pas croire que l'idée d'impartialité soit attachée et doive être attachée seulement au droit international public.

Il me semble que l'impartialité doit se rencontrer dans toutes les branches du droit.

Ainsi : pourrait-on concevoir un droit civil partiel, qui, par exemple, n'établirait que les droits du propriétaire et sacrifierait ceux des locataires?

Qui n'envisagerait que les droits du vendeur et méconnaîtrait les droits de l'acheteur?

On peut m'objecter que la partialité du droit civil quant à certains sujets ne peut faire aucun doute ; par exemple, dans les rapports entre patrons et ouvriers ; à cela il est aisé de répondre : d'abord que l'on ne doit pas prendre comme modèle la faute du législateur, ensuite que cette partialité tend à disparaître aujourd'hui ; grâce aux lois ouvrières, au code du travail, les conditions de l'ouvrier se sont très améliorées. En citant comme exemple et comme modèle le code du travail allemand, je ferai moi même montre d'impartialité.

Dans un autre ordre d'idée : pourrait-on concevoir un droit financier qui soit partial ? qui par exemple permettrait à l'Etat de soutirer aux contribuables tous les capitaux qui lui sont nécessaires sans que ceux-ci puissent se plaindre ?

On peut m'objecter que lorsque l'Etat a besoin de se procurer des ressources, il ne peut les puiser en majeure partie que dans la fortune personnelle des particuliers ; à cela on peut répondre que le particulier qui se prétend surtaxé doit pouvoir recourir contre l'administration ; cela est la règle d'ailleurs devant les tribunaux administratifs, et même devant les tribunaux judiciaires.

Le particulier se trouvera donc armé en face des pouvoirs des administrations fiscales ; cette législation financière, en protégeant les droits des

particuliers contre les exigences de l'Etat, se montre impartiale.

*
* *

§ 1. — Importance de l'impartialité en droit international public

Mais si l'impartialité doit être la ligne de conduite du législateur, elle apparaîtra comme particulièrement importante en matière de droit international public.

L'impartialité doit être ici la règle, à deux points de vue :

1° Au point de vue des théories du droit international public.

2° A un point de vue pratique.

Je vais rendre cet énoncé plus net en étudiant séparément ces deux divisions

Et d'abord : l'impartialité au point de vue des théories du droit international public.

Comment pourraient-elles exister si leur principe directeur n'était pas l'impartialité ?

Par exemple pourrait-on parler « d'égalité des Etats » si l'impartialité ne guidait pas les théoriciens ? C'est elle qui leur fait dire que toutes les nations ont les mêmes droits, quels que soient l'étendue de leur territoire ou le nombre de leurs habitants.

Au point de vue de la théorie de l'« indépen-

dance » des États, n'est-ce pas encore l'impartialité qui fait dire aux théoriciens que les États sont tous souverains et qu'aucune nation ne dépend d'une autre ?

Reconnaissons d'ailleurs que, pour être amenés à se laisser guider par l'impartialité, les théoriciens du droit international public, aussi bien que les praticiens ont dû consentir à un certain sacrifice.

Pour éclairer ma pensée, je vais recourir à une comparaison : lorsque des enfants jouent au jeu de la guerre (le seul en honneur actuellement), tous veulent être combattants français, sinon leur amour-propre se trouve froissé, car il leur déplaît d'être considérés comme ennemis, même dans un jeu, et aussi parce qu'ils savent bien que l'ennemi doit toujours être vaincu au jeu quelle que soit sa force ; pourtant, il faut bien arriver à constituer deux camps pour jouer, et alors, soit par courtoisie, pour tirer les autres camarades d'embarras, soit par persuasion, les joueurs finiront par se diviser.

Lorsque nous examinons les théories du droit international public, nous voyons que les choses doivent se passer d'une manière identique — (ceci dit sans prétendre voir un jeu dans le droit des États) ; — peut-on dire que certaines théories ne sont pas de nature à froisser les susceptibilités de certaines nations ? Et lorsque de telles théories sont élaborées, nous pouvons admettre que deux phases successives se présentent : d'abord on

verra la nation qui se prétend sinon offensée, du moins méprisée, dire que ses droits sont égaux ou supérieurs à ceux de tels ou tels Etats ; puis, peu à peu, soit à la suite de persuasions, soit à la suite de raisonnements, cette nation reviendra sur son intransigeance ; cette deuxième phase est celle des transactions et des sacrifices acceptés.

Comme application de cette idée, nous pouvons mettre en avant la théorie des préséances par exemple. Sans doute, comme l'a dit Gustave Adolphe, toutes les têtes couronnées sont égales, mais il faut tout de même qu'il existe un ordre hiérarchique entre les puissances. Cette question des préséances a autrefois soulevé de nombreux conflits, le rang des nations n'était pas fixé très nettement, et il déplaisait à tel souverain de ne venir qu'au second rang. Citons comme exemples :

Le conflit qui s'éleva au concile de Trente, en 1545, entre les ambassadeurs de Venise et de Bavière, de Portugal et de Hongrie, de France et d'Autriche.

Le conflit des préséances qui s'éleva à Londres en 1661 entre le comte d'Estrade, ambassadeur de France, et le baron de Wattenwille, ambassadeur d'Espagne.

Tous ces conflits constituent la première phase ; chaque Etat prétend avoir plus de droits que son voisin ; c'est une phase de souveraineté absolue.

Aujourd'hui, ces questions de préséance n'ont plus qu'un très faible intérêt ; ainsi, à la confé-

rence de la paix en 1907, à la Haye, les diverses nations ont pris rang selon leur ordre alphabétique.

Voilà bien la deuxième phase amenée par le raisonnement ; à quoi bon discuter pour savoir si telle nation sera placée avant telle autre ? Les Etats ne savent-ils pas qu'ils sont égaux entre eux et indépendants les uns des autres ?

C'est à ce point que nous a amené l'impartialité du droit international public ; les représentants des Etats ne siègent pas par rang de supériorité de la nation qu'ils représentent, mais ils siègent par rang alphabétique ; tous ont les mêmes droits, et aucun ne peut imposer sa volonté.

J'ajoute que cet ordre est celui qui a été adopté dans la dernière conférence qui, à Paris, réunit tous les représentants des puissances de l'Entente.

*
* *

La question de l'impartialité du droit international public étant examinée au point de vue des théories, étudions-la maintenant au point de vue pratique. Nous allons voir ici l'importance de l'impartialité quant aux faits.

Je vais procéder dans le même ordre que celui adopté précédemment, et je vais recourir à une comparaison pour expliquer mes idées plus nettement :

Dans la vie, nous sommes entourés de personnes de conditions différentes, et parmi elles, certaines sont dans le besoin ; lorsque nous connaissons le réel état de misère d'un malheureux, nous n'hésitons pas à lui faire du bien ; c'est un sentiment inné chez l'homme de venir au secours de ceux qui souffrent ; sentiment inné, dis-je, mais aussi dicté par les diverses religions ; le précepte : Aimez-vous les uns les autres, pourra être considéré comme une sorte d'obligation des hommes à remplir leurs devoirs moraux.

Ce qui est dit pour les hommes peut se dire aussi pour les nations ; comment en serait-il autrement ? L'Etat n'est-il pas une personne morale composée des divers individus qu'il abrite ? Et donc, la volonté des individus, leurs principes de conscience ne doivent-ils pas être considérés comme constituant la volonté, la conscience de l'Etat lui-même ?

Puisque l'Etat peut ainsi être personnifié, il aura des obligations qui lui seront propres, obligations qui ne sont que l'essence de la réunion des devoirs moraux des individus ; en conséquence, le précepte « Aimez-vous les uns les autres » sera appliqué entre nations.

Un désastre vient-il à se produire sur un territoire ? Aussitôt les témoignages de sympathie affluent de toute part ; quels que soient les rapports d'amitié ou d'inimitié, même d'indifférence, chaque nation aura à cœur d'envoyer quelquefois

des secours, toujours des messages de condoléances et d'encouragement.

Voilà bien ici l'impartialité du droit international public au point de vue pratique ; peu importe la personne morale, l'Etat qui souffre, il sera toujours secouru.

Je ne veux pas passer sous silence un autre exemple pratique de l'importance de l'impartialité en droit international ; je dois me placer pour cela à une date antérieure au dimanche 4 février 1917, date de la rupture des relations germano-américaines. La guerre a divisé en deux camps la plupart des peuples européens ; pour les belligérants, la voix du canon est seule dominante ; chacun commente à sa manière l'idée de « lutte pour le droit et la justice ». Pourtant, les neutres ont compris que le monde entier est angoissé, obsédé, par la vision de la lutte gigantesque ; alors, on commence à voir poindre à l'horizon des propositions impartiales de paix ; chacun est invité à indiquer ce qu'il désire pour que la guerre prenne fin ; aucune pression n'est exercée sur aucun des belligérants pour l'amener à cesser la lutte ; ces lueurs de paix éclairent impartialement toutes les nations européennes ; elles sont portées au delà des océans par la lumière de la Liberté éclairant le monde.

Hélas ! le flambeau de la liberté n'a pas pu résister sous le vent de la violence, et l'évanouissement de ses rayons a rendu la lutte encore plus âpre.



§ II. — Conditions pour que l'impartialité du droit international public soit la règle.

Mais si telle est l'importance de l'impartialité du droit international public que :

D'une part, c'est grâce à elle que les théories peuvent exister ;

D'autre part, c'est grâce à elle que les peuples se secourent et sont en quelque sorte unis dans la mesure du possible par des liens de fraternité, il faut que cette impartialité ne soit pas un mythe.

Pour arriver à ce résultat, à mon avis, il faudra qu'elle soit pratiquée par des personnages qui, à raison de leurs fonctions, sont considérés comme des exemples que l'on s'efforce d'imiter.

Selon moi, ces personnages doivent être classés en deux groupes :

Dans le premier, je place les commentateurs du droit international public.

Dans le deuxième, les représentants des puissances.

Occupons-nous d'abord des commentateurs du droit international public :

La guerre actuelle a fait naitre de nombreux écrivains en matière de droit international ; beaucoup copient ce que disent leurs confrères, plus

autorisés, peu se rendent compte de la délicatesse de leur mission.

Le commentateur du droit international public doit avant tout exprimer la vérité la plus exacte, envisager les questions avec la plus stricte impartialité ; il ne s'agit pas de mettre sur un piédestal les gouvernants ou les peuples dont on est le sujet ou l'ami ; il ne s'agit pas non plus de faire précéder le nom des gouvernants ou des nations ennemis, de qualificatifs injurieux, trop connus et rabâchés ; il faut faire connaître au public, non seulement les défauts, mais surtout les qualités des peuples ennemis. Pourquoi par exemple avoir souvent décrit, dans nos feuilles quotidiennes, la nation allemande sous un jour grotesque ? Mieux aurait valu nous enseigner son militarisme, peut-être aurait-on pu prendre des mesures d'avant-guerre.

Pourquoi certains conférenciers, parlant des grands généraux ennemis, ont-ils dépeint Bismarck comme un soudard ignorant, n'aimant que la bonne chère et incapable de toute initiative ? Est ce pour obtenir un succès, facile d'ailleurs ? Il est plus aisé, en effet, de s'attirer les sympathies d'un auditoire en ridiculisant son ennemi qu'en en vantant les mérites.

Pourtant, comment l'ouvrier de l'usine, l'agriculteur, les travailleurs en général qui ne se déplacent pas, n'ayant ni les moyens ni les loisirs, pourront-ils être instruits de la valeur et du talent

de nos ennemis ? Sachons que, pour être fort, il faut non pas être l'égal de son adversaire, mais lui être supérieur. C'est donc impartialement que les commentateurs du droit international public et des questions internationales en général devront nous indiquer les talents et la force de nos ennemis ; seulement lorsque nous posséderons ces données exactes, nous pourrons faire de fructueux efforts pour les surpasser.

Dans le deuxième groupe de personnages qui doivent être impartiaux à raison même de leurs fonctions, je place les représentants des puissances.

O combien délicate est cette fonction ; que de qualités doit réunir celui qui exerce les fonctions diplomatiques ! Jamais de phrases à double sens, jamais d'expressions ou d'allusions blessantes ne doivent être prononcées par lui ; en revanche, souvent il doit ne tendre qu'une oreille distraite à des propos qui paraissent sérieux ; d'autres fois, au contraire, il devra être attentif à certaines conversations qui paraissent bien inoffensives ; son caractère énergique devra être pallié par du tact et de la modération.

Ce sont les personnages diplomatiques qui sont les directeurs de l'opinion populaire quant aux nations étrangères ; ce sont eux qui nous ont fait aimer la Russie ; c'est grâce à eux que le revirement français s'est produit en faveur de l'Angleterre, fait particulièrement important, car, après

Fachoda, il semblait bien que nos voisins d'outre-Manche ne puissent jamais devenir nos alliés. Combien est donc changeant le sentiment populaire ! Il faut, à mon avis, voir ici l'œuvre des diplomates ; ils doivent dévoiler leurs actes impartialement, sans doute, et le public prendra le parti qu'il jugera bon, mais ici, cette impartialité sera déformée par le tact diplomatique. Il y a, en effet, deux manières de parler impartialement au public lorsqu'il s'agit de diplomatie :

Ou bien, on lui présentera la chose comme on lui annonça par exemple le partage du Congo avec l'Allemagne, c'est-à-dire que la parole gouvernementale ne sera que l'expression exacte de la vérité, sans fard d'aucune sorte.

Ou bien, on présentera le fait au public, mais en ayant soin de lui démontrer combien nous gagnons en opérant de la sorte ; citons comme exemple : l'abandon de nos droits sur l'Égypte au profit de l'Angleterre, qui renonce en échange à se prévaloir de ses droits sur le Maroc.

Souvent donc, l'impartialité, au point de vue diplomatique, est démontrée au public sans qu'elle existe réellement ; mais la diplomatie est chose délicate, et si en agissant ainsi les résultats sont excellents, que nous importe ? Tous les chemins sont bons pourvu qu'ils conduisent à Rome.

CHAPITRE II

LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC PEUT-IL ÊTRE TOUJOURS IMPARTIAL ?

SOMMAIRE

- § I. — Peuples chez lesquels le droit international public ne peut pas s'appliquer impartialement. — Caractère des rapports avec ces peuples.
- § II. — Peuples chez lesquels le droit international public peut s'appliquer impartialement. — Influence des sentiments amicaux entre nations relativement à l'impartialité du droit international public. — Influence inverse provoquée par les nations ennemies.

I. — Peuples chez lesquels le droit international public ne peut pas s'appliquer impartialement

Lorsqu'une puissance applique vis-à-vis d'une autre les règles du droit international public, elle compte bien que, dans le cas où les circonstances le voudront, la réciprocité deviendra la règle ; ainsi, en temps de guerre, si une des nations belligérantes rend le personnel de la Croix-Rouge fait prisonnier avec ses blessés, elle pense qu'un

nombre égal de membres du service de santé lui sera retourné ; mais on ne pourra être certain de la réciprocité que si des accords ont lié les parties en temps opportun.

Pourtant, cela n'est pas toujours la vérité ; en effet, si nous adoptons la division des peuples, selon Lorimer, en : peuples civilisés, peuples barbares et peuples sauvages, on conçoit qu'il sera difficile de parler de droit international avec des peuples barbares et sauvages ; ils ne sont signataires d'aucun traité ni accord, et au cas inverse, du jour où les conventions les arrêteraient dans leurs instincts, ces peuples chercheraient à s'en débarrasser, car ils ne verraient en elles qu'un attentat à leur liberté

Lorsque l'on veut faire accepter des règles de droit international public chez de tels peuples, il faut que le châtement, qui en sanctionnerait la violation, soit en quelque sorte le frein apporté à leurs convoitises ; mais avec le temps tout s'atténue, la vision du châtement s'estompe pour arriver jusqu'à zéro, selon l'expression des mathématiciens ; dès lors, plus rien n'obligeant ces peuples non civilisés à observer les conventions signées par eux, ils reviendront vite à leurs sentiments primitifs.

Vis-à-vis de tels peuples, il ne peut pas être question d'impartialité du droit international public, puisque, comme je viens de le dire, on n'est jamais certain que les accords internationaux

seront appliqués par eux, qu'ils en soient ou non signataires ; et il serait absurde de la part des peuples civilisés d'appliquer des conventions qui ne le seraient que par eux, c'est-à-dire unilatéralement. La loi du talion les contiendra toutes ; les lois auront toutes un caractère de partialité, et elles seront variables selon la conduite du peuple barbare ou sauvage avec lequel on est en rapport.

En général, ces lois partiales auront toutes un fond commun : elles seront le plus humaines possible et ne chercheront pas à faire le mal inutilement.

Ne croyons pas d'ailleurs que le peuple prétendu non civilisé ne nous paiera pas quelquefois de retour ; comme exemple, il est classique de citer le peuple abyssin : après l'attaque italienne, de nombreux soldats de cette nation devinrent prisonniers des Abyssins ; on n'osait même pas penser au sort fait à ces malheureux, tombés entre les mains de sauvages ennemis. La campagne terminée, peu brillamment pour les armes de nos alliés d'aujourd'hui, les Abyssins, de leur propre initiative, libérèrent les prisonniers de guerre ; tous furent unanimes pour vanter la courtoisie et l'empressement dont ils furent l'objet de la part du peuple lui-même ; puis-je ajouter que le peuple abyssin, considéré comme barbare, me paraît avoir atteint un degré de civilisation plus avancé que certaines nations européennes ?

Cet exemple n'est d'ailleurs qu'une exception.

Revenant à mon idée directrice, je veux donc que le fond des lois appliquées chez les peuples non civilisés soit une grande humanité ; à côté, on trouvera une certaine partialité en faveur de ce peuple, qui variera selon l'accueil qui aura été fait à nos lois internationales ; mais jamais la même loi ne pourra s'appliquer impartialement chez tous, car la plupart du temps nous ne jouirions pas des avantages de la réciprocité.

*
* *

**§ II. — Peuples chez lesquels le droit international public
peut s'appliquer impartialement.**

A côté des peuples barbares et sauvages, nous trouvons les peuples civilisés ; parmi eux on en trouvera certains constituant des nations amies, d'autres formant des nations ennemies ; toutes ou la majorité sont liées par des conventions de droit international public, car la plupart les ont signées, et une nation qui se respecte doit, comme tout individu, faire honneur à ses engagements ; les conventions, traités ou accords internationaux devront s'appliquer impartialement entre Etats, amis et ennemis, qui les ont adoptés.

Mais la question se complique ; en effet, lorsqu'un conflit s'élève au sujet d'un fait prévu et réglé par le droit international public, les conven-

tions antérieurement signées interviendront pour solutionner le litige, et cette solution sera d'autant plus facile à atteindre que les deux nations seront en des termes plus étroits d'amitié.

On pourra dire que les conventions internationales doivent s'appliquer impartialement à toutes les nations ; certes, la loi est la même pour tous, mais la solution des conflits internationaux nécessite le plus souvent, en plus de l'application du droit international, des concessions de la part de l'une des parties ; selon que le rapprochement entre les pays en litige est plus accentué, la solution de ces difficultés sera plus facile à atteindre. A mon avis, il y a là, dans la solution plus ou moins rapide des conflits internationaux, comme une sorte d'instrument qui permet de mesurer les sympathies des peuples les uns envers les autres.

*
* *

Ceci étant dit, il semble que l'impartialité des conventions internationales devrait s'assimiler avec les rapports des Etats entre eux. S'il s'agit d'Etats amis, les conventions qu'ils ont signées pourront subir une légère entorse du fait même de cette amitié ; l'un d'eux pourrait, par exemple, céder plus qu'il ne reçoit.

S'il s'agit d'Etats ennemis, au contraire, les

rapports entre eux étant tendus au moindre incident, il faudrait que les conventions soient observées au pied de la lettre pour éviter tout conflit.

Si cela semble être vrai en théorie, la pratique est bien différente ; la puissance ennemie, veillera, en effet, à ce que les accords internationaux soient impartialement observés et appliqués ; et, lorsqu'une nation voudra avantager un Etat ami, l'ennemi s'interposera et viendra, en vertu de l'égalité des droits et de l'impartialité des relations internationales, réclamer une compensation.

Un exemple encore à l'ordre du jour, presque, viendra éclairer ce que j'avance : le traité de 1880 signé par toutes les puissances avait reconnu à tous les Etats l'égalité des droits au Maroc. L'Angleterre nous ayant cédé ses droits sur cette contrée, l'Allemagne, devant les agissements de la France, intervint et invoqua le traité de 1880 ; ce traité, disait-elle, doit s'appliquer strictement et impartialement à tous les signataires. Nous connaissons le résultat de cette politique ; nous dûmes donner à l'Allemagne une partie du Congo (4 novembre 1911).

*
* *

La question que je me suis posée au début de cette partie : savoir si le droit international public peut toujours être impartial, apparaît donc comme

une question complexe, tout au moins vis-à-vis des Etats civilisés ; il semble, en effet, que les rapports entre Etats doivent jouer un rôle dans la question de l'impartialité ; en réalité, il n'en est rien, et les Etats ennemis voudront que, dans tous les cas, vis-à-vis de tous les signataires des conventions, le droit international public soit impartial.

Je m'aperçois qu'en parlant des peuples civilisés, j'ai distingué entre Etats amis et Etats ennemis ; si nous ne vivions pas dans des temps troublés comme les nôtres, je n'oserais pas faire cette distinction ; je craindrais de m'entendre objecter : pourquoi parler d'« Etats ennemis » ? La paix ne gouverne-t-elle pas le monde ? Parler d'ennemis, c'est froisser les susceptibilités de telle ou telle nation ! Examinez donc les faits impartialement, sans faire d'allusions blessantes.

J'aimerais bien, hélas ! pouvoir m'attirer un tel reproche ; mais les épées sont jetées dans le plateau de la balance, et de ce fait, le terme « ennemi » est venu enrichir le lexique du droit international public actuel.

CHAPITRE III

LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EST-IL IMPARTIAL ?

SOMMAIRE

§ I. — Considérations générales sur les diverses phases traversées par une nation passant de l'état de paix à l'état de guerre.

Première période : ouverture de la tension internationale ; attitude du public et de la presse.

Deuxième période : la tension s'accroît ; entrée en mouvement de la diplomatie ; mesures diverses pour éviter la guerre ; que devient l'impartialité pendant cette agitation ?

Troisième période : le litige n'a pu être solutionné amiablement ; c'est la guerre.

§ II. — Les lois de la guerre et l'impartialité.

Observation préalable sur l'impartialité et la guerre. Rapprochement erroné entre la guerre et le duel. — Le droit de la guerre. Réciprocité ou impartialité ? Deux sortes de lois : lois de l'honneur, impartialité ; lois de combat, réciprocité.

§ III. — Importance pratique de l'impartialité dans la guerre. —

Opinion populaire. Trois catégories de règles dans les guerres :

1^o Principes généralement appliqués impartialement : Déclaration de guerre ; pourquoi les nations agissent-elles ainsi ? Conventions de Genève du 22 août 1864 et du 6 juillet 1906. —

2^o Principes appliqués quelquefois seulement par les Etats en guerre ; raisons qui font agir ainsi. — Exemple : impartialité quant à la neutralité perpétuelle : deux points de vue : a) de la part des Etats limitrophes des neutres ; b) de la part des neutres : la Suisse. — 3^o Principes qui ne sont jamais appliqués par

les Etats en guerre. Exemple : moyens d'attaque et de défense. L'abolition de la course maritime par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 et la guerre sous-marine.

§ IV. — Inefficacité des théories du droit international public. — Principes internationaux méconnus ou appliqués dans la guerre actuelle.

§ V. — En pratique, dans la guerre actuelle, peut-on dire que l'impartialité régit les rapports entre neutres et belligérants ? —
a) Question de l'impartialité des neutres vis-à-vis des belligérants.
 — *b)* Question de l'impartialité des belligérants vis-à-vis des neutres.

APPENDICE. — La question du droit impartial et de la force raisonnée par un ennemi.

**§ I. — Considérations générales sur les diverses phases
 traversées par une nation
 passant de l'état de paix à l'état de guerre**

Tant que l'état de paix se maintient, le droit international public n'apparaît que comme une branche du droit propre à n'intéresser que les spécialistes ; il y a là comme un mouvement d'horlogerie qui, une fois monté, fonctionne sans que personne y apporte ses soins ; mais, de même que le moindre grain de poussière est capable d'arrêter dans sa course le rouage le plus perfectionné, de même le moindre froissement des nations entre elles va secouer la tranquillité et la quiétude de leurs habitants ; tous vont chercher à s'éclairer sur la cause du malaise national ; tous essaieront de discuter ce sujet. La presse conduira l'opinion, et son rôle lui sera facilité par l'avidité des individus à l'achat des feuilles quotidiennes.

Ce ne sont, certes, pas là des mots sans fonde-

ment que j'écris ; nous avons assisté à la période qui a précédé la mobilisation du 2 août 1914 ; avec quelle fièvre le public s'arrachait les journaux sortant à peine des presses, avec quelle attention ils étaient lus, et avec quelle angoisse ils étaient commentés !

Cette première période est en quelque sorte le préliminaire, l'ouverture de la tension internationale. L'opinion publique est encore peu éclairée ; les discussions populaires ne présenteront généralement aucun caractère sensé ni réfléchi ; la presse est encore très libre ; et c'est précisément à raison de cette liberté dont elle jouit en période calme, qu'il est très rare de lire une injure à un souverain ou à une puissance ; le caractère d'impartialité de la presse, reflet de l'opinion publique tout en étant son instructeur, est nécessaire pour maintenir la paix.

A cette première période, généralement courte, succède une tension marquée entre les puissances, deuxième période des relations inamicales entre Etats ; nous allons voir ici la diplomatie entrer en mouvement pour essayer de solutionner les conflits pacifiquement : nous verrons les représentants des Etats s'envoyer des notes, échanger des dépêches, se réunir et discuter. Ils devront discuter le point de droit avec impartialité, sans toutefois méconnaître les intérêts généraux qu'ils représentent.

Le public sera informé des résultats des con-

versations diplomatiques par la presse. Mais, dans cette deuxième période de tension effective, la presse jouit de peu de liberté ; la censure commence déjà à la diriger, et ainsi, le gouvernement sera indirectement le chef de l'opinion publique ; le gouvernement se montrant impartial, les journaux, guidés par lui, devront avoir la même ligne de conduite, tout en faisant triompher la cause de leur pays.

Sous l'influence de cette littérature quasi-officielle, se formera l'opinion publique ; le pays, guidé par la presse, discutera les questions de droit international public, et, ainsi que le font les gouvernants dans les journaux, l'attitude de chaque puissance sera discutée impartialement. Cette impartialité est d'ailleurs nécessaire, car le contraire créerait à l'intérieur du pays un parti ouvertement hostile aux nations à esprit belliqueux, et, de ce fait, les négociations seraient rompues.

Il peut arriver que cet échange de notes entre Etats ne solutionne pas la question discutée ; si les nations conservent leur sang-froid, si le peuple avec les diplomates continuent à regarder impartialement la question de droit, cause du litige, les pourparlers ne seront pas rompus ; il se peut qu'une tierce puissance vienne offrir sa médiation ou ses bons offices ; la ou les puissances médiatrices devront examiner le litige et proposer des solutions qui ne froissent aucune des nations en cause.

Cette offre peut ne produire aucun résultat ; mais alors, si une ou plusieurs puissances désintéressées n'ont pas pu par leurs propositions impartiales entraîner la solution du litige, comment va-t-on régler pacifiquement le conflit, si tel est le désir des Etats en cause ?

Ils s'en rapporteront à la décision d'un tiers choisi par eux ; son rôle sera de rendre un jugement impartial sur le cas qui lui est présenté ; il prononcera une sentence ; il s'agit alors de l'arbitrage international.

Remarquons que pour que l'arbitrage ait lieu, il faut d'abord que les puissances se soient mises d'accord par un compromis sur la question litigieuse, le choix et les pouvoirs des arbitres ; si de telles conversations ont eu lieu, il est certain que l'accord est voulu par les parties ; aussi ne faut-il pas s'étonner si les solutions pacifiques sont presque toujours obtenues à la suite de l'arbitrage.

Le caractère principal de la puissance arbitrale est évidemment l'impartialité ; nul ne le conteste à la cour permanente d'arbitrage instituée à la Haye par la convention de la paix de 1899.

*
* *

Tous ces procédés : conversations diplomatiques, médiation, arbitrage, doivent avoir un caractère sinon amical, du moins impartial, pour

exister d'adord et amener un résultat ensuite.

Mais l'esprit de certaines nations considère que l'on n'obtient rien par la douceur, que seule la violence leur fera acquérir l'objet de leurs désirs ; dès lors, on considérera comme des paroles oiseuses tous ces essais de conciliation ; aussi ne seront-ils pas poussés bien loin, car ce n'est pas d'eux qu'on attendra une solution ; on préférera recourir à des moyens de coercition, qui permettront d'obtenir par la contrainte une solution impossible à obtenir par des procédés pacifiques. L'opinion publique surexcitée deviendra favorable à ces moyens violents, parce que le gouvernement l'y aura préparée ; si, par exemple, le public connaît par la voie de la presse certaines mesures prises à l'étranger, si l'on use de rétorsions, le pays entier approuvera l'attitude du gouvernement ; de même, si une partie du territoire d'un Etat est foulée aux pieds par des voisins belliqueux, si ses sujets sont l'objet de violences, des mesures de représailles seront réclamées par le public.

Ces mesures de rétorsion, de représailles consistent, en fait, à rendre le mal pour le mal ; ces dernières, plus encore que les premières, sont des moyens violents d'obtenir réparation du préjudice causé ; et, lorsqu'elles seront appliquées, elles devront l'être impartialement, sans se soucier du degré de force de l'adversaire ; la loi internationale est une et elle doit être appliquée à toutes

les puissances civilisées de la même manière.

Si les principes sont ainsi indiqués, leur pratique est bien différente ; ils ne sont pourtant pas très exemplaires les principes ci-dessus mentionnés : rendre le mal pour le mal impartialement vis-à-vis de toute puissance qui se rend coupable d'une offense envers un autre Etat ; leur application donnera le plus souvent lieu à des abus. Il semble bien, en effet, que les représailles ne soient pas dictées par l'impartialité, mais plutôt par l'intérêt ; la conséquence est qu'elles seront exercées beaucoup plus souvent contre les Etats faibles, injustement la plupart du temps, avec pour seul but de servir les intérêts nationaux.

Pourtant, des exemples démontrent que, parmi les nations européennes, il en est qui savent se conduire noblement, et qui n'appliquent les mesures de représailles que dans les cas nécessaires, et impartialement vis-à-vis de toutes les puissances ; c'est ainsi que la France, en mesure de représailles contre l'assassinat du docteur Mauchamp, occupa au Maroc la ville d'Oudjda, agissant sans cruauté vis-à-vis d'un Etat barbare et presque sans défense.



Il arrive que les conversations diplomatiques ou la pression exercée par une nation sur une autre entraînent des arrangements, des conventions, des accords, des traités.

En vertu des principes d'égalité des Etats, du respect mutuel, de la courtoisie internationale, ces arrangements devront être passés impartialement avec toutes les nations; les accords devront être faits d'une manière impartiale, que les nations qu'ils lient soient égales en force ou de forces différentes; ce n'est qu'en agissant ainsi que les nations se conformeront vraiment au droit international public.

Evidemment, une telle pensée fait hausser les épaules, car tout cela n'est encore que du domaine de la théorie; pourquoi, en effet, vouloir que l'Etat, personne morale, soit plus vertueux que tous les individus qui le composent? Eh! quoi, une nation n'est-elle pas composée d'hommes, n'est-elle pas gouvernée par eux? Et les hommes, dans leurs rapports réciproques, agissent-ils toujours de la même manière? Certainement, non: c'est ainsi qu'un commerçant en gros exploitera les petits commerçants auxquels il vend en seconde main, mais il sera l'égal d'autres commerçants qui rentrent dans sa catégorie.

Pour les Etats, il en sera de même ; celui qui connaîtra sa force en abusera pour imposer sa volonté à ceux avec lesquels il traite et dont il connaît la faiblesse ; au contraire, vis-à-vis des nations dont les armements sont ou paraissent égaux, il agira impartialement, et les traités et conventions seront impartiaux, soit au point de vue de leur confection, soit au point de vue de leur application.

C'est donc encore aujourd'hui la nation la plus forte qui impose et dicte sa volonté aux nations faibles ; c'est donc la partialité qui est la règle. Faut-il le déplorer ? Je vais répondre à cette question d'une manière indirecte : supposons qu'une puissance forte veuille imposer ses volontés à une puissance plus faible. De deux choses l'une : ou cette dernière cédera, et le conflit sera aplani, ou elle résistera, et ce sera la guerre ; or, qu'est-ce qui limite le droit de la guerre ? Evidemment, rien : une puissance a le droit de prendre les armes quand bon lui semble ; or, il est plus grave de déclarer la guerre à un Etat que d'essayer de lui imposer sa volonté ; en effet, la guerre va affaiblir le pays, en clairsemer la population, et, finalement, le traité qu'il devra signer sera le même que celui qui lui a été offert avant les hostilités.

La convention apparaît donc comme une arme propre à éviter la guerre ; et puisque le droit de guerre paraît être un droit sans limites, la convention partielle apparaîtra comme un moyen licite

de guerre, mais qui a l'avantage d'éviter toute effusion de sang.

Mauvaise transaction vaut mieux que bon procès, disaient nos anciens juristes ; je crois pouvoir traduire cette formule de la manière suivante, en me plaçant au point de vue des Etats faibles : mauvaise convention vaut mieux que bonne guerre.

*
* *

Les rapports entre nations peuvent souvent être renoués grâce à ces moyens pacifiques ou coercitifs ; mais, quelquefois aussi, les puissances en litige ne voudront pas renoncer à leurs prétentions ; de même que deux individus ne voudront pas se réconcilier malgré les objurgations de leurs témoins et croiront nécessaire de vider leur différend sur le terrain, de même ces puissances se prévaudront de leurs droits les armes à la main.

Mais, en vue de la guerre, des règles de droit international public ont été élaborées ; quelle place va tenir ici l'impartialité ?

§ II. — Les lois de la guerre et l'impartialité

Avant d'aborder cette question, je veux faire une observation qui, au premier abord, pourra paraître bizarre : parlant de guerre, peut-on parler d'impartialité ?

Essayons, comme on le fait fréquemment, de ramener la lutte de deux peuples à la lutte de deux individus ; une telle hypothèse peut se concevoir en faisant intervenir la théorie de la personne morale.

Supposons donc deux individus offensés qui se rendent sur le lieu du combat, assistés de leurs témoins ; l'arme choisie est le pistolet ; on convient que trois balles seront tirées simultanément par les deux adversaires ; un arbitre est choisi ; l'heure du combat sonne et chacun se met en place ; les armes sont déchargées par les deux combattants selon l'ordre indiqué par le sort.

Jusqu'ici, tout va bien ; mais, voici où je trouve la difficulté : pendant le duel, où l'impartialité des deux adversaires trouve-t-elle sa place ? Peut-on en parler même ? Chacun est venu demander par les armes la réparation d'une injure ou d'une offense ; il agit en se conformant aux conventions établies préalablement ; il vise de son mieux, il ne peut pas être question de partialité ou d'impartia-

lité de la part de l'un des deux adversaires ; pour eux, ils ne peuvent faire qu'une chose : se conformer aux indications des témoins et des arbitres.

Au contraire, si nous portons nos regards vers ces derniers, alors, certainement, la question de l'impartialité aura une place prépondérante ; le choix du terrain, la position des adversaires, le choix de l'arme, tout cela doit être livré au hasard ; les témoins devront, pendant ces opérations, se désintéresser du combattant qu'ils représentent ; de sorte que l'impartialité sera exigée de la part des témoins, auteurs des conventions directrices du combat, mais pas de la part des adversaires qui, eux, ne peuvent agir qu'en se rapportant aux décisions du sort et des témoins.

A la place des deux individus, mettons les deux puissances qu'ils représentent ; comme précédemment, nous trouverons des conventions antérieures au combat, par lesquelles les puissances sont liées ; œuvre de presque tous les peuples civilisés, elles devront impartialement s'appliquer à tous ; mais la différence avec le cas envisagé ci-dessus réside dans la conduite des nations au cours du combat. L'un ou l'autre des belligérants est-il obligé à être impartial au cours de la lutte ? Je réponds que non, car une nation peut s'être soumise aux règles du droit international public, mais elle a toujours une énergie supérieure à celle dictée par les conventions ; et pour si peu que les

lois internationales l'étouffent, lui resserrent trop ses limites d'action, elle aura tôt fait de s'en débarrasser. Une nation peut faire autre chose que ce qui lui est indiqué par les conventions internationales ; elle peut faire plus ou moins.

Voilà quelles seront les trois étapes de la conscience des Etats belligérants :

1° Observent-ils rigoureusement les conventions internationale en cas de lutte ? il y a impartialité.

2° Rendent-ils ces conventions plus rigoureuses ? il y a partialité en mal, si je puis m'exprimer ainsi.

3° Les adoucissent-ils ? la balance de l'impartialité penchera vers le bien.

Mais, les nations neutres assisteront à ces violations des conventions antérieures, et tandis que, dans notre exemple, les arbitres et les témoins, du fait de leurs décisions, empêchaient toute irrégularité de se produire, ici, il ne sera pas possible de réprimer, mais seulement de réclamer contre le droit violé ; ce qui veut dire qu'aux faits se substitue la parole ; or, pour si éloquents que soient les représentants des nations neutres, il n'en reste pas moins vrai que, seuls, les actes de violence seront efficaces et entraîneront des résultats.

Pour me résumer, je dirai que lorsque la question de la guerre est examinée au point de vue de l'impartialité du droit international public, on ne

peut pas assimiler la lutte de deux nations à un duel entre deux particuliers ; ce rapprochement est fait dans de nombreux cas, mais, ici, il me semble inexact, car les particuliers, dans le duel, sont entièrement soumis aux décisions du sort, dont l'observation est impartialement exigée de la part des témoins ; et les combattants accepteront les conditions telles qu'elles leur sont soumises, sans pouvoir y déroger. Tandis que les nations belligérantes, si elles veulent ne pas se soumettre aux décisions internationales, et faire preuve de partialité, elles ont le champ libre, car elles sont liées non par des faits, mais par des conventions.

* * *

J'aborde à présent le sujet annoncé tout à l'heure : en cas de guerre, que penser de l'impartialité du droit international public ?

La guerre peut être entraînée par des causes fort diverses ; une fois déclarée, à l'intérieur du pays, la misère se fera sentir. Les hommes valides seront appelés à porter les armes et ils seront soumis à toutes sortes de privations. De telle sorte, qu'à l'intérieur du pays comme aux frontières, la guerre sera considérée comme un véritable fléau, une calamité, un mal qui fait de terribles

ravages dans les rangs des classes les plus vigoureuses, les plus utiles au pays.

Aussi, toutes les nations ont-elles intérêt :

D'abord, à ce que l'état de guerre soit l'exception, et des mesures préventives seront prises pour arriver à ce résultat ; nous les avons vues précédemment ; il est inutile d'y revenir ;

Ensuite, à ce que l'état de guerre permette de produire les effets qui en sont attendus, mais qu'il n'entraîne pas à des excès, à des cruautés inutiles.

Aussi trouve-t-on au sujet de la guerre toute une législation adoptée par tous les peuples civilisés ; elle forme le droit de la guerre.



Lorsque nous aurons à appliquer le droit de la guerre, est-ce qu'aveuglément nous devons nous laisser conduire par la réciprocité ? Pouvons-nous dire : agissons comme nos ennemis et le droit sera sauf ? Si l'ennemi est impartial dans l'application des conventions internationales, soyons-le aussi ; s'il ne les observe pas, suivons-le dans cette voie.

A mon avis, je considère une telle réponse comme fausse ; je crois qu'il faut, en effet, distinguer entre deux catégories de lois de la guerre :

Les unes, en faveur desquelles la réciprocité est la règle ;

Les autres qui devront au contraire s'appliquer impartialement vis-à-vis de toutes les puissances, quelle que soit l'attitude de nos ennemis ; je veux parler ici des lois qui intéressent l'honneur national. Le sentiment d'honneur s'attache à une nation comme la noblesse à l'individu ; l'honneur d'une nation, c'est l'accumulation des traditions chevaleresques, c'est une force qui, aux yeux des autres, puissances, équivaut au respect de la foi promise. Une nation qui veut vivre et se développer doit s'attirer les sympathies des peuples étrangers ; l'honneur national y contribue en grande partie. L'honneur, mais une nation devra le conserver même dans ses défaites, ou au milieu des pires désastres, car de même que le disaient déjà les chevaliers au moyen âge, tant que l'honneur est sauf, il est permis au vaincu de redresser la tête.

Mais, pour si respectables qu'ils soient, les sentiments d'honneur ne sont pas toujours ceux qui conduisent les puissances ; quelle place occupent-ils chez une nation qui n'hésite pas à tuer les femmes et les enfants sur son passage, à bombarder les villes ouvertes, et à considérer les traités comme des chiffons de papier ? Un tel manquement aux lois de l'honneur est ineffaçable ; ce sont là des actes et des mots qui constituent des tares et qui s'incrustent dans les pays qui en sont les auteurs. Je ne peux m'empêcher d'appuyer ma pensée par ces vers si connus de Victor Hugo :

Croyez-vous qu'un chrétien, un comte, un gentilhomme,
Soit moins décapité, répondez, Monseigneur,
Quand au lieu de la tête, il lui manque l'honneur.

La faute d'une puissance qui n'applique pas
impartialement les lois de l'honneur ne nous
donne pas le droit d'en commettre une par réci-
procité, car l'honneur est le patrimoine légué par
nos ancêtres, et nous devons le conserver.

*
* *

A côté de ces lois de l'honneur qui sont sacrées
et doivent s'appliquer impartialement vis-à-vis de
toutes les puissances, nous trouvons une autre
catégorie de lois qui, si elles sont violées, per-
mettent la réciprocité ; il s'agira par exemple : de
la limitation du calibre des projectiles, de l'utili-
sation de certains explosifs, de l'emploi de gaz
asphyxiants ; de telles conventions limitent les
droits d'attaque et de défense ; certes, elles sont
respectables, car elles restreignent le cercle des
cruautés que le droit de la guerre permet de com-
mettre ; aussi peut-on dire que leur application
impartiale, vis-à-vis de tous les peuples, constitue
encore de l'humanité.

J'ai déjà exprimé l'idée que lorsque nous nous
trouvons en présence d'Etats non signataires de
certaines conventions, nous n'avons pas à tenir
compte, vis-à-vis d'eux, des lois qu'ils n'ont pas

voulu connaître. Or, si une puissance signataire des conventions en question les viole, tout se passera comme si elle avait renoncé à ses engagements.

Craindrions-nous sur la voie publique de nous servir d'une arme prohibée par les règlements si un malfaiteur nous attaquait ? L'instinct de la conservation nous ferait agir malgré nous ; pour une nation, il en sera de même ; tous, nous avons le droit de vivre, et toute nation a ce droit aussi ; aucune ne peut ni ne doit prétendre à l'extermination de l'autre ; ce serait le retour à la barbarie ; mais ce que l'on peut invoquer, c'est le droit de défense en cas d'attaque, et les moyens d'action seront impartialement les mêmes vis-à-vis des puissances signataires des accords qui les limitent au sujet de la guerre. Ces conventions sont-elles violées par l'un des deux adversaires, l'autre n'aura plus à s'y conformer.

En agissant ainsi, il ne fera d'abord que se défendre contre une nation qui ne sait pas se conformer impartialement aux engagements qu'elle a signés, ensuite, il exercera des représailles justifiées contre un ennemi félon.

§ III. — Importance pratique de l'impartialité
dans la guerre

Théoriquement, les conventions internationales se rapportant à la guerre devront s'appliquer impartialement vis-à-vis de tous les signataires. Pratiquement, que se passe-t-il ? A l'heure actuelle où la guerre fait l'objet de toutes les conversations il est intéressant de consulter à ce sujet l'opinion populaire. Qu'il s'agisse d'ouvriers ou d'employés, de flâneurs, quelles que soient leurs opinions politiques, vous recevrez toujours la même réponse : « Voyez-vous, nous dit-on, nous sommes trop bons pour nos ennemis ; nous devrions agir un peu à leur manière et être aussi cruels que ce qu'ils le sont eux-mêmes. »

Cette réponse contient un sous-entendu : c'est que nos adversaires n'observent pas les lois de la guerre, ne tiennent aucun compte de leurs engagements, et, pourtant, nous ne répondons pas par des arguments de réciprocité.

Je ne nie pas que nos adversaires soient déloyaux, qu'ils violent fréquemment les principes du droit international, et qu'en cette matière l'impartialité est, de leur part, souvent inexistante. Mais je me méfie aussi de l'opinion de Jacques Bonhomme ; c'est que le raisonnement d'une foule est presque toujours partial, et il faut d'autant

plus agir avec prudence que quand le peuple parle, souvent sa parole véhémence et persuasive est la source de révolutions.

Si j'examine froidement, sans me laisser influencer, la manière d'agir de nos adversaires, je suis obligé de constater qu'il ne faut pas être trop absolu.

D'une manière générale, il me semble qu'on peut trouver trois catégories de règles intéressant en temps de guerre l'impartialité des relations internationales. Je ne peux pas les définir d'une manière très précise ; je les indique en disant :

Certaines règles de droit international public sont en temps de guerre presque toujours appliquées ; elles le sont impartialement, sans se soucier des puissances engagées ; d'autres le sont quelquefois.

Enfin, il en est une dernière catégorie qui ne s'applique jamais quelles que soient les nations en cause ; c'est un exemple d'« impartialité en mal » dont j'ai dit un mot précédemment.

Je vais essayer d'éclairer ces trois points par quelques faits.

*
* *

Voyons d'abord les principes internationaux qui sont généralement appliqués.

Quelles que soient les puissances en rapport, il existe certaines conventions qui ne sont jamais

violées ; elles sont pratiquées impartialement vis-à-vis de toutes les puissances signataires ; il s'agira, par exemple, de la rupture des relations diplomatiques, signe précurseur de la déclaration de guerre ; de la déclaration de guerre même, qui est le préliminaire des hostilités ; et aussi des premiers actes de guerre. Pourquoi en est-il ainsi ?

Le respect impartial des accords internationaux passés en vue de la guerre, au moment de l'ouverture des hostilités, me paraît inspiré moins par un sentiment de soumission aux lois que par l'intérêt. Lorsque, en effet, des puissances entrent en conflit à main armée, les non-belligérants auront leur attention fixée sur elles. Il me semble qu'on peut comparer les combattants à des acteurs devant lesquels un rideau se lève, les neutres à des spectateurs qui vont apprécier les diverses phases de la pièce ; or, de même que dans un drame le public prend parti pour le héros vite reconnu par son attitude loyale et sincère, de même les neutres chercheront à opter en faveur de l'un des belligérants. Ce choix, certainement, ne se décèlera pas ouvertement ; ce serait une sorte de *casus belli* ; mais il existera dans la pensée des neutres, ce sera un appui tacite et moral qui, plus tard, pourra se transformer en un aide apparent et armé.

Or, le choix en faveur de l'un des Etats en conflit sera dicté aux neutres par les premiers actes d'hostilité ; sans doute, on est naturellement porté à admirer la nation la plus forte ; mais on

aime aussi la nation qui sacrifie son existence pour le respect du sol national en droit inviolable ; on regarde avec bienveillance les nations qui prennent parti pour la défense du faible et de la justice ; on a de la sympathie pour les puissances qui admettent l'existence d'un honneur national, et le défendent.

Ces divers sentiments, au début des hostilités, s'infiltrèrent chez les habitants des pays neutres, y prennent corps, s'y développent, et finissent par y constituer une opinion générale favorable à l'un des belligérants. Si, pour une raison quelconque, la neutralité est rompue, de nouveaux alliés défendront la cause des nations qui se sont laissé guider par l'application impartiale du droit international.

Citons comme exemple l'Italie. Elle ne se joignit pas de suite au conflit qui agite le monde civilisé ; elle regarda impartialement les faits, et lorsqu'elle entra en guerre, elle le fit en retirant sa parole vis-à-vis de ses alliés d'hier ; notre politique impartiale, franche et loyale vis-à-vis de tous les Etats dès le début des hostilités, avait été victorieuse ; désormais l'aigle de la triple alliance ne compterait plus que deux têtes.

Parlant des conventions qui sont le plus généralement observées impartialement par les belligérants, je ne veux pas passer sous silence les conventions de Genève du 22 août 1864 et du 6 juillet

let 1906, relatives aux soldats malades ou blessés, et au personnel sanitaire en général.

Je m'empresse immédiatement d'expliquer ma pensée : je ne veux pas dire que souvent les membres du service sanitaire n'ont pas été une cible recherchée par l'ennemi ; je ne veux pas dire qu'ils n'ont jamais été retenus injustement prisonniers ; certainement, l'observation générale et à la lettre d'une convention est particulièrement difficile à obtenir en temps de guerre, où des individus de toute classe et de toute mentalité se coudoient. Mais reconnaissons que, le plus souvent, après que de tels faits furent commis, nous pûmes obtenir des réparations.

Hélas ! les excuses ont un sens bien vague pour les familles et les parents de ceux qui ont été frappés en accomplissant leur noble tâche ; cette pensée m'empêche de dire toute la joie que les réparations causent aux membres de la Croix-Rouge rendus à leur patrie après une captivité injuste. Sans doute, les conventions de Genève sont presque toujours mises en pratique, mais que de sommations il a fallu adresser à un ennemi cruel pour en obtenir l'application ! Quelle différence entre de telles nations et les nations latines et anglo-normandes ; en quelque endroit que la guerre ait porté la désolation, toujours le respect de l'ennemi affaibli ou sans défense les guide ; que le combat soit livré sous le brûlant soleil d'Orient ou sur les neiges glacées du nord-est de

la France, impartialement, notre service de santé prodigua ses soins les plus dévoués aussi bien aux soldats du sultan qu'aux soldats des hordes germaniques ; impartialement, dans nos ambulances du front, nos médecins donnent des soins aussi bien aux soldats français qu'à leurs adversaires, dont souvent les lits sont côte à côte. Pendant la bataille de la Somme, souvent encore nos dames infirmières ont apporté le plus grand zèle dans les soins impartiaux qu'elles donnaient de jour et de nuit à nos soldats et aux nombreux « Fritz » qui remplissaient nos ambulances d'Amiens.

Au point où j'en arrive, il me semble que je peux être accusé moi-même de partialité ; je réponds que je raisonne d'après les faits que je vois et dont j'ai connaissance ; la frontière n'est nullement transparente, mais si plus tard, les faits me démontrent que l'humanité du peuple d'outre-Rhin a dépassé mes espérances, je répondrai que je ne dois aucune excuse, car c'était son devoir.



A côté des règles du droit international public, qui, en temps de guerre, s'appliquent le plus souvent impartialement, j'en distingue un deuxième groupe qui s'applique quelquefois seulement ; il s'agira des principes qui sont une gêne pour les Etats en guerre.

Il faut, en effet, considérer que, de même que les individus, chaque Etat a une mentalité spéciale. Pour certains, la loi internationale est le principe qu'il faut suivre et dont on ne peut pas s'écarter. Pour d'autres, au contraire, il n'y a pas de bonnes règles sans exception, et quand, dans le droit chemin, il y aura trop de ronces, il sera prudent de passer par les voies interdites.

Comme exemple, nous pouvons citer la neutralité perpétuelle.

La question de l'impartialité quant à la neutralité perpétuelle doit s'envisager à deux points de vue :

1° Au point de vue des Etats limitrophes des neutres ;

2° Au point de vue des neutres eux-mêmes.

Occupons nous du premier point : impartialité de la neutralité quant aux Etats limitrophes.

Si nous étudions l'utilité de la neutralité, nous nous apercevons qu'elle est établie très peu dans l'intérêt des Etats neutres, mais surtout pour servir les intérêts des Etats voisins ; l'Etat neutre constituera une sorte de barrière ou de fossé destiné à séparer les nations qui ont les unes vis-à-vis des autres des sentiments hostiles.

Il est très simple de justifier cet argument en citant des exemples ; jetons les yeux sur la Belgique : elle sépare la France de l'Allemagne ; la Suisse remplit le même rôle ; et la neutralité perpétuelle est si nécessaire aux autres Etats que

souvent ils s'engagent à la défendre en cas d'attaque ; ainsi l'article 5 du protocole de 1831 décide que la Belgique formera un Etat perpétuellement neutre, et l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Prusse, la Russie, lui garantissent cette neutralité ; et en 1870, l'Angleterre signa avec la Prusse et avec la France des traités, aux termes desquels, en cas de violation de la neutralité belge par l'un des belligérants, elle s'emploierait par tous les moyens à la faire respecter.

La neutralité suisse est fondée sur les déclarations du congrès de Vienne, du 20 mars 1815, et de Paris du 20 novembre de la même année ; ces traités furent signés par l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse, la Russie, le Portugal ; plus tard, l'Espagne et la Suède.

La neutralité paraissait ainsi fortement établie, quant à ces Etats ; pourtant, lorsque les relations entre les puissances limitrophes se tendaient, on voyait naître une certaine inquiétude dans ces pays, où la paix perpétuelle était pourtant promise par les grandes nations européennes. Pourquoi donc en était-il ainsi ? Mais, si les Etats sont loyaux, leur parole les engage, et ils doivent se considérer comme liés par leur signature, impartialement, vis-à-vis de tous les Etats avec lesquels ils ont traité ; et par conséquent, impartialement : quels que soient les puissances en litige, les conventions de neutralité devront être respectées.

Qu'importe si la nation neutre peut offrir un

passage facile à l'un des belligérants ; elle n'a rien à craindre des armées voisines. car, impartialement, les engagements doivent être observés.

Pourtant, les faits ont démontré que l'impartialité dans l'observation de la neutralité est une chimère ; selon que l'Etat neutre sera ou non un passage commode, sa neutralité pourra ou ne pas être, ou être respectée, et quand, pour ces motifs, une nation ne sera pas fidèle à ses engagements, elle sera mue surtout par une question d'intérêt.

Les neutres avaient fort bien compris cette manière de voir, déjà bien avant la guerre ; et c'est pour cette raison que les armées impériales trouvèrent devant Liège des défenses organisées par l'héroïque général Lehmann, et des troupes dont la bravoure fit l'admiration du monde entier. Le territoire belge fut néanmoins écrasé sous la botte allemande, au début d'août 1914. Plus heureuse, la Suisse échappa à l'invasion ; elle fut sauvée non parce que tous les Etats neutres doivent être impartialement respectés, mais parce que le chemin sur Paris paraissait moins direct aux yeux des généraux ennemis ; l'impartialité du droit international disparaissait derrière ce théorème : la ligne droite est le plus court chemin d'un point à un autre.

*
* *

Après avoir examiné l'impartialité des Etats limitrophes, quant au respect des Etats neutres, nous allons voir l'importance de l'impartialité des Etats neutres vis-à-vis des diverses puissances.

Le premier devoir qui s'impose à un pays dont la neutralité perpétuelle a été garantie par les grandes puissances, c'est d'agir vis-à-vis de toutes de la même manière ; il ne doit pas se montrer plus sympathique aux unes qu'aux autres, il ne doit en froisser aucune.

Actuellement, si nous voulons trouver un Etat neutre qui prend l'impartialité pour ligne de conduite, il nous faut citer la Suisse.

Combien est difficile le gouvernement d'un tel pays, obstacle entre les Etats belligérants, et pourtant, quelle aide précieuse nous a fourni cette nation.

Gouvernement difficile, dis-je : prise comme dans un étau par trois puissances, dont l'une a violé ses promesses, il faut oublier le passé et considérer les nations comme étant toujours égales ; combien cela est difficile, au moins quant à l'honneur !

Si une institution veut porter secours aux belligérants d'une nation, elle doit s'occuper impartialement de tous.

Aide précieuse, ai-je dit d'autre part ; de nombreux Français aimeront la Suisse qui leur a fait connaître le sort de certains de leurs parents ; de nombreux Français la remercieront, parce qu'elle abrite et soigne certains de nos malades ; beaucoup lui devront un tribut de reconnaissance pour le chaleureux accueil qu'elle a su faire à nos grands blessés et aux rapatriés en général.

Ce n'est que par l'impartialité dans ses actes que la Suisse a pu conserver sa neutralité jusqu'à présent ; la moindre parole servirait de prétexte à la nation qui, en Belgique, a fait ses premières armes.

*
* *

J'arrive enfin au troisième point : certaines conventions passées en vue de la guerre ne sont jamais observées.

En m'exprimant ainsi, je ne veux pas dire que certaines conventions n'existent que sur le papier et que, dans la pensée de la totalité des nations qui en sont signataires, elles resteront toujours inappliquées ; il y a encore des nations qui savent se conformer aux lois internationales.

Mais il arrive que, n'écoutant que ses intérêts, un peuple oublie sciemment certaines de ses promesses ; les autres devront-ils alors se considérer comme liés ? Non, je l'ai déjà dit ; dans certains cas, je considère que la désobéissance par une

puissance aux traités et conventions permet aux cosignataires de les considérer comme nuls ; il en sera ainsi, ai-je dit, toutes les fois que les lois de l'honneur ne seront pas en jeu ; alors, la réciprocité est permise, et sera une sage mesure.

J'ai cité déjà comme exemple l'emploi de projectiles d'un calibre supérieur à celui indiqué par les conventions, ou l'emploi d'explosifs prohibés. Si une puissance fait usage de telles armes, nous ne devons pas nous laisser écraser en proclamant notre fidélité à l'impartialité dans nos moyens de défense vis-à-vis de nos ennemis ; ici, la réciprocité est nécessaire ; c'est la force qui a pris entièrement la place du droit.

Prenons un autre exemple. La course maritime, est abolie par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ; dans la guerre actuelle, cette convention est-elle observée ?

Je crois pouvoir répondre par la négative ; pourtant, m'objectera-t on, il y a une grande différence entre la guerre sous-marine faite pour le compte de la nation allemande, et la course qui ne profite qu'à celui qui s'y livre.

Je ne nie pas cette distinction ; pourtant, je crois trouver certaines ressemblances :

D'abord entre la guerre sous-marine et la course ; c'est qu'en effet, le corsaire s'attaque aux navires de commerce ennemis, il en est de même pour le sous-marin ; de plus, on peut rappeler que les corsaires devinrent une institution nationale,

puisque certains recevaient des lettres de marque, et en cela, ils se rapprochaient encore des sous-marins modernes. Ensuite, analogies entre la guerre sous-marine et la piraterie; le pirate différait du corsaire en ce qu'il attaquait tous les vaisseaux, même les neutres; à l'heure actuelle, c'est bien là l'ordre de l'amirauté allemande à l'égard de la guerre sous-marine.

Réunissant les caractères des corsaires et des pirates, peut-on dire que les sous-marins ennemis se soumettent à la déclaration de 1856? certainement non, et cette négation peut encore être confirmée en citant les rares navires de commerce allemands qui, en pleine mer, se sont armés et ont très nettement exercé la course et la piraterie, n'oubliant jamais de faire main basse sur les objets de valeur et sur les instruments en cuivre des vaisseaux qu'ils arrêtaient.

Voilà donc une convention à laquelle nos adversaires ne se conforment pas; réciproquement, nous pourrions y déroger dans certaines mesures; c'est ainsi que quelques sous-marins anglais n'ont pas craint de détruire dans la Baltique de nombreux vapeurs allemands; une telle mesure de réciprocité doit être envisagée comme l'exercice de représailles contre un ennemi déloyal; remarquons d'ailleurs que la marine de l'Entente n'a jamais causé de dommages aux vaisseaux neutres; tout en agissant par la réciprocité vis-à-vis de son adversaire, elle a su rester fidèle à ses

traditions d'honneur. Actuellement, donc, de la part de la nation allemande, nous pouvons dire qu'il y a des conventions qui ne sont pas observées, et cela, impartialement, vis-à-vis de toutes les puissances, même non belligérantes. Si l'impartialité est le plus souvent désirable dans l'application des lois aux individus et aux nations, il existe des cas dans lesquels on préférerait la voir écarter. Il est vrai que les meilleurs principes mal interprétés, et cela intentionnellement, ont des conséquences inverses de ce qu'on en attend.

Faire le mal impartialement n'est certes pas désirable ; faire le mal impartialement et intentionnellement est insupportable et mérite représailles.

•

*
* *

§ IV. — Inefficacité des théories du droit international public

Il y aura donc des cas où, en droit international public, l'observation impartiale des conventions ne sera pas la règle ; certaines nations trouveront quelquefois insuffisant de se confier au droit pour la défense de leurs intérêts ; elles y ajouteront la force. Or, le droit est dicté par la plupart des grandes puissances mondiales ; c'est en vertu du droit que toutes les nations sont égales et doivent être respectées. La force est, au contraire, l'œuvre d'une nation ; avec la force, les principes

d'égalité et de respect des Etats font place à la suprématie et à l'absorption des puissances plus faibles ; il ne peut donc pas être question avec le droit de la force d'impartialité.

Nous voyons donc qu'en général l'impartialité est désirable pour éviter les conflits entre Etats ; sans doute, les nations en reconnaîtront d'elle-même la nécessité ; mais la convoitise de l'expansion sur un territoire longtemps désiré, l'affaiblissement d'un adversaire feront quelquefois méconnaître le principe de l'impartialité du droit pour faire adopter celui de la force.

Et ici apparaît le défaut de toutes les théories du droit international ; c'est que l'on se trouve en présence d'un droit que l'on ne peut pas imposer ; il n'est qu'accepté par les puissances ; et cela différencie beaucoup le droit international public des autres branches du droit. Ainsi, le droit financier oblige le contribuable à payer un impôt ; s'il ne veut pas s'y soumettre, des sanctions sévères l'obligeront à respecter la loi. Le droit civil trouve sa sanction devant les tribunaux de première instance ; le droit commercial devant les tribunaux de commerce.

On peut m'objecter que le droit international public n'est pas sans sanctions, puisque l'arbitrage, les rétorsions, les représailles, le séquestre, le blocus pacifique sont destinés à punir la violation des principes du droit. Tout cela, je ne le nie pas, mais je réponds par la question suivante

Que feront les puissances si une nation forte veut par la force imposer sa volonté ? Où sont donc les sanctions propres à arrêter la fougue d'un Etat ? Prétend-on l'arrêter par des théories ? Si elles ont été impuissantes à empêcher l'entrée en conflit, lorsque l'élan sera donné, elles n'auront plus aucune portée ; prétend-on que les autres Etats prendront parti pour le plus faible ? Chacun aime bien trop sa liberté et son indépendance ; et puis, on ne connaît pas à l'avance le résultat d'une guerre.

Et c'est ce défaut de sanctions efficaces du droit international public qui rend la guerre plus redoutable. En effet, quand des Etats en litige auront pris les armes, dès ce moment, il n'y aura plus de droit, seule la force aura une place. Ce que je dis là n'est certes pas une nouveauté ; je relève dans Grotius le passage suivant :

« J'ai vu dans tout le monde chrétien un état d'hostilité qui ferait rougir les Barbares ; des guerres commencées sous de futilles prétextes, ou même sans aucun prétexte, et conduites sans respect pour aucune loi divine ou humaine, comme si une simple déclaration de guerre devrait ouvrir la porte à tous les crimes » (1).

Les lois de la guerre sont inconnues ; on ne se demande pas, avant de prendre une mesure, si elle est en conformité avec les conventions antérieu-

(1) Grotius. *De jure belli et pacis* (1625).

res ; le seul but recherché est d'abattre son adversaire, et pour cela tous les moyens seront bons ; on revient aux temps de la Barbarie ; et ces procédés seront rendus encore plus cruels, car la loi du talion : œil pour œil, dent pour dent, sera employée en guise de représailles.

Il me semble que toutes les théories du droit international public et, avec elles, l'impartialité qui s'y attache ont été et seront toujours dominées par la force.

*
* *

En jetant les yeux sur le conflit mondial actuel, pouvons-nous faire une place au droit, appliqué par toutes les nations ? Quels sont les cas dans lesquels le droit a été impartialement observé par les puissances en lutte ?

A part une déclaration de guerre faite régulièrement par tous les Etats avant d'entrer en lutte, bien peu de conventions internationales ont été la loi des parties.

Nous voyons des violations de la neutralité belge et luxembourgeoise ; nous assistons au meurtre d'une partie des habitants en territoire envahi et à l'envoi de l'autre partie dans des camps de concentration ; combien il est douloureux de constater de tels faits, non seulement parce qu'ils violent les lois de la guerre, mais encore parce que ceux qui les pratiquent semblent avoir désobéi à leur chef. Je relève en effet, ce mot prononcé par Guillaume I^{er} en 1870 : « Nous ne faisons pas

la guerre aux habitants paisibles de la France, et le premier devoir d'un loyal soldat est de respecter la propriété privée ; je fais la guerre aux soldats français, et non aux citoyens français. »

Hélas ! ces paroles furent l'exception en 1870 ; en 1914, elles étaient déjà oubliées.

Continuant ce rapide aperçu de la guerre actuelle, nous voyons que les lois concernant la limitation des moyens de combat ont été impartialement violées ; et enfin pour couronner ce triste spectacle, nos adversaires s'adjugent le droit de couler tous les navires quelle que soit leur nationalité. Une telle violation des lois de la guerre va léser les neutres ; vont-ils réclamer une sanction contre cette impartialité mal comprise ? Les faits nous prouvent, encore ici, que d'Etats à Etats, il n'y a qu'une sanction efficace : la force. Les Etats neutres essayèrent de protester, mais vu leur faiblesse, ils ne s'engagèrent pas plus avant dans la voie des représailles ; un seul osa prétendre que toutes les nations ont le droit de vivre, à plus forte raison quand elles sont neutres ; sa voix ne fut pas écoutée. Devant les actes de piraterie qui s'accumulaient, les Etats-Unis virent que seule la force peut être comprise d'une nation qui a pour devise : la force prime le droit ; et c'est ainsi que l'oncle Sam devint presque un allié de l'Entente.

§ V. — En pratique, dans la guerre actuelle peut-on dire que l'impartialité régit les rapports entre neutres et belligérants ?

Si les nations neutres ont pour devoir de se montrer impartiales, peut-on dire que les pays neutres, soit parce qu'ils sont reconnus tels, soit parce qu'ils n'ont pas pris part à la guerre, se conduisent actuellement d'une manière identique vis-à-vis de tous les belligérants ? Et d'autre part on peut se demander encore si les belligérants n'ont pas une tendance à considérer certaines nations neutres comme liées non seulement par l'esprit, mais aussi par des actes à une des puissances en guerre ; c'est-à-dire que la question que je me propose de résoudre se divise en deux points :

1° Que penser de l'impartialité des neutres vis-à-vis des belligérants ?

2° Que penser de l'impartialité des belligérants vis-à-vis des neutres.

J'examine de suite la première question :

Que penser de l'impartialité des neutres vis-à-vis des belligérants ?

Au début de la guerre, la réponse à une telle question aurait pu froisser certaines nations neutres ; à l'heure actuelle elle est établie sur des faits précis.

Malgré que l'Angleterre ait prononcé le blocus

de l'Allemagne, on a toujours prétendu qu'une telle mesure serait fort difficile à mettre à exécution ; l'Allemagne est entourée de pays neutres qui parlent sa langue, qui avant la guerre commerçaient avec elle et lui servaient déjà d'intermédiaire pour lui fournir une grosse partie de ses approvisionnements. Allait-on prétendre que cet état de choses cesserait du jour au lendemain, brusquement, par le seul fait d'une déclaration de guerre ? Quel est le commerçant qui songerait à suspendre ses affaires au moment où elles sont pour lui particulièrement lucratives ? Et c'est bien là la situation qui se présentait, car, par le fait de la guerre, les marchandises allaient doubler ou tripler de valeur. Pour cette raison, les puissances neutres pouvant aisément communiquer avec l'Allemagne furent soupçonnées par l'Entente de lui fournir les objets nécessaires au ravitaillement de ses armées ou du pays en général. On admettait que les Etats-Unis ou l'Amérique puissent faire pénétrer chez les non belligérants des objets nécessaires à leur subsistance, mais on ne voulait pas que les pays neutres soient les fournisseurs de l'Allemagne. Nous ne voulions pas gêner les neutres mais nous voulions couper les vivres à nos ennemis. Or, comment distinguer entre les objets indispensables qui pourraient pénétrer sur le territoire neutre, de ceux qui n'y feraient que circuler pour aboutir dans les gares ennemies ? Les neutres prétendaient tous que les objets qu'ils rece-

vaient leur étaient nécessaires ; pourtant, les chiffres étaient éloquentes ; il était difficile d'admettre* que les Etats-Unis aient expédié 50 millions de boisseaux de blé en 1915 en Hollande et aux pays scandinaves, alors qu'en 1913 l'exportation n'avait été que de 19 millions ; comment admettre encore que la Hollande en 1913 reçût d'Amérique 708.000 barils de farine de froment, alors qu'en 1915 elle en reçut 1.300.000 ? A quoi pouvaient donc servir les 4 millions et demi de paires de chaussures qui en 1915 excédèrent les entrées de 1913 ?

Il était permis de présumer que toutes ces marchandises de provenance américaine étaient à destination de nos ennemis. Les neutres protestant toujours, sir Edward Grey prononça, le 26 janvier 1916, un discours à la Chambre des communes, discours dans lequel il disait aux neutres : « Faites de votre mieux, afin que nous puissions facilement distinguer entre la marchandise qui vous est destinée et celle qui est destinée à l'ennemi. »

L'Angleterre, même, proposa aux neutres le moyen d'arriver à faire cette distinction ; elle proposa la création d'un comité de surveillance dans chacun des Etats neutres, comité qui garantirait que tout ce qui lui serait adressé servirait uniquement au ravitaillement du pays neutre (1).

(1) Larousse mensuel. Septembre 1916. Neutralité par M. Maurice Duval.

Les résultats de cette proposition, à mon avis, doivent nous suffire pour nous indiquer quels sont les neutres voisins de l'Allemagne qui veulent rester impartiaux vis-à-vis des belligérants, de ceux qui veulent avoir vis-à-vis de nos ennemis une « neutralité bienveillante », selon l'expression du chancelier Bethmann-Hollweg.

Cette proposition fut acceptée par la Suisse, la Hollande, le Danemark.

En Suisse notamment, il est intéressant de constater l'existence de la « Société suisse de surveillance économique » (S. S. S.) ; elle garantit que tout ce qui lui est adressé servira uniquement au ravitaillement de la Confédération helvétique.

Aux Etats-Unis, s'est créé un bureau d'exportation des produits américains qui a pour mission d'empêcher le ravitaillement des belligérants.

Ces nations, par leurs actes, démontrent qu'elles veulent garder une neutralité stricte et impartiale ; elles ne veulent favoriser aucune des nations en guerre.

Mais il est des puissances qui, par les protestations qu'elles font entendre contre de telles mesures, indiquent qu'elles n'ont de neutres que le nom ; leurs intentions de favoriser nos ennemis sont nettement établies ; nous pouvons, par exemple, citer la Suède. Elle a refusé la création d'une société de surveillance économique et a prétendu que son commerce devait être libre, à condition que ses navires ne transportent pas de

la contrebande de guerre ; le pavillon neutre couvre la marchandise, peu importe la quantité importée chez nous par des bateaux neutres, disent-ils ; aucune limitation, aucun rationnement ne peut être apporté par l'Angleterre à notre ravitaillement.

Un tel raisonnement ouvre nettement les ports de l'Allemagne aux produits du nouveau monde. A part qu'il soit difficile pour les puissances de l'Entente d'admettre cette théorie, il est encore plus malaisé de comprendre pourquoi une nation neutre conserve encore de la sympathie pour une puissance qui chaque jour lui détruit quelques unités de sa flotte de commerce et lui fait disparaître quelques-uns de ses marins.

Il y a donc des neutres dont la conduite impartiale vis-à-vis des belligérants démontre qu'ils le sont réellement et veulent le rester ; d'autres n'en ont que les apparences.

Voyons maintenant ce qu'il faut penser de l'impartialité des belligérants à l'égard des neutres.

Si les belligérants se faisaient des neutres une idée purement théorique, ils devraient les considérer comme étant tous égaux, ayant les mêmes droits, et impartialement, ils leur appliqueraient les mêmes traitements. Pourtant, il n'en est pas ainsi ; les belligérants ont, en effet, besoin des neutres, et ils chercheront par certains moyens à s'attirer leurs sympathies. Cela n'est d'ailleurs que la réciproque du cas ci-dessus envisagé ; si

une nation neutre cherche à plaire à l'un des belligérants en prenant en sa faveur certaines mesures, ce dernier fera son possible pour accroître les concessions à lui consenties. Il est certain que, dans ce cas, tous les neutres ne seront pas également traités, et l'impartialité ne sera pas la règle.

Pourtant, il ne faut pas exagérer et prétendre que chaque fois que l'on accorde un avantage à une puissance neutre, on cherche à « l'acheter ». C'est là une erreur ; souvent ces mesures bienveillantes sont dictées par le désir de secourir une nation, si gênée par l'état de guerre que son commerce est complètement interrompu ou son ravitaillement supprimé. Des exemples de ce que j'avance sont faciles à citer :

La Suisse, par suite du blocus des côtes françaises par les sous-marins allemands, se voyait prête à périr d'inanition ; l'Allemagne consentit à considérer le port de Cette comme un port neutre ; la Suisse aurait là le premier échelon qui monterait à son grenier. Je me demande quelle est de ces deux puissances, la France et l'Allemagne, celle qui montre envers la Suisse la plus grande bienveillance. Sans doute, je vois de la part de nos ennemis la promesse de considérer Cette comme un port neutre ; malheureusement, le bateau ravitailleur s'éloignera quelquefois de la très étroite route libre ; s'il y reste, ce sera le sous-marin à l'affût d'une proie inoffensive qui ne craindra pas de dévier de la zone de guerre :

et le grain précieux n'arrivera peut-être pas à destination.

De la part de la France, je vois la promesse de transporter le blé de Cette en Suisse directement ; et chaque jour, les réseaux français font pénétrer chez nos voisins neutres le blé qui leur est indispensable ; sans doute, avec la guerre, les moyens de transport manquent pour le particulier et pour le commerçant français ; mais tous consentent à faire passer d'abord et sur le même pied d'égalité les transports utiles à la défense nationale et les wagons ravitailleurs de la Suisse.

Autre exemple qui prouvera que la partialité des belligérants vis-à-vis des neutres peut être envisagée pour leur venir en aide : l'Espagne, privée de communications avec l'extérieur par suite de la menace sous-marine allemande, voyait non rémanéré le labeur des cultivateurs d'oranges, la grande culture espagnole ; qui achèterait ces fruits qui mûrissaient tous les jours de plus en plus sous l'action des chauds rayons du soleil ibérique ? La péninsule n'était-elle pas séparée du reste du monde ? Nos voisins des Pyrénées n'avaient pas osé espérer que la France, obligée tous les jours de supporter des sacrifices énormes dans sa fortune et dans son peuple, viendrait à son secours ; qui aurait pu croire que la France, qui fait passer avant tout les besoins de la défense nationale, viendrait lui chercher par voie ferrée

un objet de luxe ? Pourtant, c'est là un fait qui s'est réalisé ; et sur l'initiative de M. Ribot, quatre-vingts wagons d'oranges vont pénétrer en France. La chevaleresque patrie de Cervantès se souviendra du sacrifice que nous nous imposons pour elle.

Combien il est intéressant de mettre en parallèle ces deux procédés :

De la part des Empires centraux : la terrorisation des neutres par la force et la menace ;

Du côté de l'Entente : l'aide, le secours dans les moments difficiles .

D'un côté, l'asservissement ; de l'autre, l'assistance ; et plus la guerre dure, plus cette opposition devient nette. Pourtant, si nos ennemis se prétendent vainqueurs, pourquoi cherchent-ils ainsi à opprimer le monde entier ? Le vainqueur ne se montre-il pas magnanime en présence du vaincu, et *a fortiori* en face des neutres ? Agissent-ils ainsi pour s'en faire des alliés ? A cela je répondrai par la question suivante : vis-à-vis de peuples qui raisonnent et se souviennent, qu'est-ce qui crée les amis ? la force brutale ou la charité ?

APPENDICE

**La question du droit impartial et de la force raisonnée
par un ennemi**

Je ne veux pas arrêter ces lignes sur un raisonnement qui doit paraître trop partial en ma qualité de Français ; je vais citer un fait que je rapporterai aussi impartialement qu'il me sera possible de le faire.

C'était le 20 août 1914 ; la nuit commençait à tomber ; vingt-cinq médecins français suivaient, escortés de soldats allemands, la route de Guermange à Dieuze. Sur le visage de tous ces prisonniers se lisait l'inquiétude, mais aussi la certitude qu'un jour, peut-être prochain, finirait leur captivité injuste ; et surtout, tous paraissaient satisfaits, car ils avaient accompli leur noble tâche : sous les obus ennemis et au milieu d'une pluie de balles, ils avaient soigné leurs blessés jusqu'au moment où la séparation fut ordonnée. Après une courte marche, on atteignit le village de Dieuze ; aussitôt chaque prisonnier est fouillé et on leur désigne l'abri où ils passeront la nuit. C'est une modeste ferme qui, outre de la paille, contient certaines victuailles, et surtout — détail délicieux — des pots de confitures. Quelle aubaine pour ces soldats qui,

quelques instants auparavant, ayant demandé du pain et de l'eau à un lieutenant allemand occupé au ravitaillement, s'étaient entendu répondre : « Le pain et l'eau sont pour nos soldats ; j'aimerais mieux en nourrir des chiens, qu'en donner une goutte ou une miette à un Français. » Réponse grossière qui produisit peu d'effet, car dans le lointain on entendait le travail de nos soixante-quinze dans la direction de Lunéville.

Assis sur de la paille et occupés à déguster et savourer leur plat doux les majors devisaient entre eux. Tout d'un coup, la sentinelle placée à la porte de la ferme rectifie la position et présente les armes à un « oberleutnant » du 16^me d'infanterie allemande, caserné à Münster en Westphalie. Celui-ci diffère totalement de l'officier grossier et insolent auquel tout à l'heure ils demandèrent « ein Wenig Broat ». Il a l'air accueillant et parle correctement le français, il a certainement fait un long séjour en France, et son caractère comme son langage se sont polis à la même école.

Prenant place parmi le groupe, il s'exprima à peu près en ces termes :

« J'ai voyagé dans toutes les parties du monde ; parmi tous les peuples, j'en ai trouvé seulement deux appréciés partout : c'est le français et l'allemand. La France est une nation d'intelligences et de lumières. L'Allemagne est la nation de l'organisation.

» Français et Allemands sont des peuples savants

et qui ont une culture générale quant à toutes les sciences et connaissances humaines ; et c'est arrivé à ce degré de civilisation, le plus haut qui puisse être atteint, que les deux nations entrent en lutte ; pourtant, il nous était permis d'espérer que les temps actuels ne verraient plus se dérouler des actes de violence sur des champs de bataille ; nous faisons confiance aux institutions nouvelles créées à la Haye en faveur de la paix ; nous pouvions croire qu'il serait possible aux puissances d'écouter la voix impartiale d'une sorte de tribunal international. Il n'en a pas été ainsi ; c'est que, voyez-vous, à mon avis, l'application impartiale du droit international public, loin d'éviter les conflits les fait naître. La raison en est simple : chaque peuple croit se conformer à la loi internationale ; les dirigeants savent très bien le leur faire croire ; or toute loi est « une », il n'y a pas deux manières de la suivre ; si chacun des peuples prétend être dans le bon chemin, celui qui ne se conforme pas à cette idée méconnaît le droit, et dans ce cas, seule la force sera de nature à le ramener dans la voie de la vérité.

» Voilà donc la guerre entraînée par le droit international lui-même ; mais, la guerre, la violence, n'est-ce pas là une forme du droit ? Qu'étaient donc les combats singuliers du moyen âge, sinon le triomphe de la ruse et de la force aidées par la volonté de la Providence ? et qu'est-ce que la

guerre de nos jours, sinon la soumission par la force du vaincu ?

» D'ailleurs, vous Français, vous nous avez souvent accusés d'être les disciples non du droit mais de la force ; pourtant, vous avez pour elle une bien grande admiration ; n'est-ce pas le grand fabuliste français La Fontaine qui a dit :

La raison du plus fort est toujours la meilleure ?

» Théophile Gautier n'a-t-il pas écrit :

Toujours l'esprit le cède à la force brutale ?

» N'est-ce pas un de vos hommes d'Etat, le duc de Grammont, qui, en 1870, disait : « Les alliances ? nous les aurons le soir même de notre première victoire. »

» Tout cela n'est-il pas l'apologie de la force ? Et que devient en ce cas l'impartialité du droit international public ? Toutes les nations ne demandent qu'une chose : à ne pas le respecter, tout en semblant s'y conformer. Une nation cherche à satisfaire ses intérêts ; souvent elle n'atteindra son but que par la pression, par la contrainte. Je crois que la guerre existera toujours, car l'homme est un admirateur de la force. A ce sujet, permettez-moi de vous conter une petite anecdote : au cours d'un voyage à Alger, je visitai la ville arabe ; arrivé au sommet de la Kasbah, je me trouvais en face des anciennes portes de la ville ; je remarquai, scellées dans le mur, deux énormes chaînes sem-

blables à celles qui, dans les ports, retiennent les bouées lumineuses ; mon guide, un indigène, devant ma question, me donna l'explication suivante : Jadis, aux temps où l'Algérie était encore aux mains des Turcs, lorsqu'un pirate amenait des prisonniers, ils étaient enfermés dans ces bâtiments transformés aujourd'hui en casernes ; on les mettait en présence de ces chaînes, et, s'ils pouvaient les rompre, la liberté leur était rendue », et l'officier allemand, après un arrêt de quelques secondes, reprit : « Retenez bien ceci, messieurs, la liberté ne peut être obtenue que par la force, et lorsqu'une question internationale est trop difficile à résoudre, seule la guerre peut en donner la solution ; il n'y a qu'un moyen de dénouer le nœud gordien, c'est de le trancher au fil de l'épée. »

*
* *

Chacun des médecins écoutait ces paroles de l'officier allemand dites sans emphase, mais d'une voix de plus en plus sévère à mesure qu'il s'animait ; de temps en temps, l'un d'eux glissait un avis contraire à celui de l'orateur.

Lorsqu'il eut terminé, un jeune aide-major se leva poliment, et fixant ce professeur de culture teutonne, lui dit :

« Peut-être vos paroles sont-elles justes, mon lieutenant ; mais ce qui a le plus impressionné mon

esprit de tout votre plaidoyer, ce sont les louanges que vous adressiez tout à l'heure à l'intelligence du peuple français ; puis-je seulement vous remémorer ce mot de Napoléon I^{er} : « Ce qui me frappe » dans le monde, c'est l'impuissance de la force ; » de ces deux puissances : la force et l'intelligence, » c'est à la fin la force qui est toujours vaincue. »

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Vu, le Doyen de la Faculté,
BRÉMOND.

Vu, le Président de la Thèse,
Montpellier, le 23 février 1917.

M. MOYE.

Montpellier, le 27 février 1917.

Le Recteur,
Ant. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Ce travail, il est aisé de s'en apercevoir par simple lecture, est purement personnel. J'ai mis à profit l'enseignement général reçu de mes Maîtres à la Faculté de droit de Montpellier. Les principes que j'ai énoncés se trouvent dans tous les manuels et traités. Je voudrais en citer quelques-uns ; mais comme tous les ouvrages de droit international public indiquent clairement les théories directrices, il me faudrait rapporter ici la liste complète des écrivains du droit des nations ; je craindrais d'en omettre, peut-être des plus importants.

J'avoue n'avoir recouru plus particulièrement à aucun, me laissant guider par mes connaissances personnelles, par le bon sens et surtout par les événements actuels.

Je considère, en effet, que le droit international public est et doit être essentiellement pratique ; il est surtout enseigné par la lecture des journaux. Cette lecture intéressante remémore les théories

du droit international public que nous considérons pendant notre vie d'étudiant comme n'ayant qu'un but d'examen ; elle nous les grave dans l'esprit, des exemples pratiques s'y attachent. Par la suite, nous lisons et commentons ces questions aisément et sans fatigue. J'ai moi-même tâché ici d'atteindre ce résultat, et je serais heureux si je m'entendais dire : « J'ai lu votre thèse d'un trait, et n'en ai éprouvé aucune lassitude. »

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	9
DIVISION	13
CHAPITRE PREMIER. — DE L'IMPORTANCE DE L'IMPAR-	
TIALITÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	15
§ I. — Importance de l'impartialité.	17
§ II. — Conditions pour que l'impartialité du	
droit international public soit la règle . .	23
CHAPITRE II. — LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC PEUT-IL	
ÊTRE TOUJOURS IMPARTIAL ?	27
§ I. — Peuples chez lesquels le droit inter-	
national public ne peut pas s'appliquer	
impartialement	27
§ II. — Peuples chez lesquels le droit inter-	
national public peut s'appliquer impar-	
tialement	30
CHAPITRE III. — LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EST-IL	
IMPARTIAL ?	35

§ I. — Considérations générales sur les diverses phases traversées par une nation passant de l'état de paix à l'état de guerre.	36
§ II. — Les lois de la guerre et l'impartialité.	45
§ III. — Importance pratique de l'impartialité quant à la guerre.	53
§ IV. — Inefficacité des théories de droit international public	66
§ V. — Impartialité des rapports entre neutres et belligérants dans la guerre actuelle.	71
<i>Appendice.</i> — La question du droit impartial et de la force raisonnée par un ennemi	79
BIBLIOGRAPHIE	85
